



権限委譲とイギリス新地方主義(New Localism) の 発展という視座から見るイギリス中央政府と地方政 府との関係 スコットランドを中心に

著者	王 曉琳
雑誌名	東北法学
号	53
ページ	93-121
発行年	2020-05-13
URL	http://hdl.handle.net/10097/00127932

論 説

権限委譲とイギリス新地方主義 (New Localism) の 発展という視座から見る イギリス中央政府と地方政府との関係

—スコットランドを中心に—

王 曉 琳

目 次

1. 序論
 - (1. 1) 研究の背景
 - (1. 2) 先行研究
 - (1. 3) 研究の目的
 2. 1990 年代末以降のイギリス中央政府と地方政府との関係の発展
 - (2. 1) イギリス労働党の権限委譲
 - (2. 2) 地方政府の権限—スコットランド、ウェールズ、北アイルランド
 - (2. 3) 中央政府と地方政府との関係
 3. イギリス新地方主義
 - (3. 1) 新地方主義の概念および権限委譲との関係
 - (3. 2) 新地方主義の特徴
 - (3. 3) 新地方主義の行方
 4. 「2010-11年地方主義法案」
 - (4. 1) 「2010-11年地方主義法案」の重要な関連内容についての分析
 - (4. 2) 「2010-11年地方主義法案」の意義
 5. 結論
- 参考文献

1. 序論

（1. 1）研究の背景

欧州では地域主義の動きが20世紀末以来活発になり、世界の注目を集めている。欧州統合の動きを推進してきたトランスナショナルな地域主義の傍らで、欧州の一部では、国内的地域主義すなわち自治権拡大や地域独立の声を抑えるために、地域にある程度の権限を与え、地域と中央の権限のバランスを調和しなければならない状況が生じている。2010年以降のスペインのカタルーニャ独立運動、2014年のスコットランド独立住民投票、フランスのコルシカ島の独立勢力などは国内的地域主義を際立たせている。

そのような中であって、連合王国としてのイギリスは独特な様相を呈している。イギリスでは、1997年の権限委譲以降、地域主義は新たな意味をもって、新地方主義に転換していく傾向がある。そして、この新地方主義の発展がイギリスの中央-地方関係にどのような影響を及ぼすのかを探究するため、欧州からイギリスに目を向ける必要がある。「統一的で中央集権的な政府」はウェストミンスター・システム（Westminster system）と呼ばれるイギリスの議院内閣制モデルの中核的要素であった。

ウェストミンスター・システムのもとでは、地方・地域レベルの政府が「主権議会」によって成立するため、理論上は政府が議会に倒されることが可能である。換言すれば、イギリスの地方・地域レベルの政府は自由度を享受するが、中央政府の裁量に拘束されて統治する。このようなウェストミンスター・システムが地方・地域レベルの政府の権力を決定し、イギリス国家を必然的に中央集権化へと導く。他方でウェストミンスター・システムの下でのイギリスが、その国家の権力構造が逆に権限委譲型の連邦制という方向に向かって分権化しつつあるという指摘（Rhodes and Weller 2009）もある。本稿はウェストミンスター・システムという構造的要因を考慮する上で、権限委譲に伴う新地方

主義という新しい視点から中央・地方関係を考察する。

20世紀前半、特に、二回の世界大戦と大恐慌はナショナリスト勢力を拡大させたが、1980年代から90年代にかけて、スコットランドとウェールズにおいて、分権を求める動きが再び活発化した（梅川・力久 2014）。その背景には、サッチャー首相の強硬なやり方に対して保守党政権への反発が徐々に強まり、保守党が両地域において大量の信任と支持を失っていくということがあった。その傍ら、労働党はスコットランドとウェールズの支持を獲得するために、権限委譲を打ち出して、1997年総選挙でブレア労働党政権（1997-2007年）が成立すると、同政権はスコットランドとウェールズでは1997年に、北アイルランドではベルファスト合意の1998年にレファレンダムを実施したのである。

同時にこの時期には、首相府と内閣府への集権化への傾向も顕著に見られた（高安 2018）。中央政府は政府体制の全体を支配することはできないから、中央政府と地方政府の要求を満たすための管理体制が必要である。この政治的背景の下で、新地方主義が流行し始まった。そして、新地方主義は、1997年からの権限委譲に伴って、ブレア首相によって提出された。

2010年に行われた総選挙においては、労働党から保守党と自由民主党の連立政権（2010-2016年）への交代が実現したが、意外にもキャメロン政権は、以前にブレア政府が提起した新地方主義を放棄せず、それどころか、「2010年地域主義法」(The Localism Bill 2010) をきっかけに、新地方主義をさらに発展させたのである（Colomb and Tomaney 2016）。

本稿は、1997年から2016年まで（ゴードン・ブラウンの執政の3年を除く）の権限委譲政策の展開、政権交代の影響、及びリージョン・レベルとローカル・レベルの相互作用に注目しながら、近年におけるイギリス中央政府と地方政府との関係の変化について考察を加えるものである。

(1. 2) 先行研究

上記のように、この節は権限委譲政策の展開、ガバナンス構造、政権交代に伴う政党政治の動きという三つの観点から、中央－地方関係に関する先行研究を取り上げる。

まず、Chandler and Hunt (2000) によれば、権限委譲後のスコットランド、ウェールズ、北アイルランド政府は、健康、社会的介護、初等・中等教育、農業、環境を含む多くの分野における権限を中央政府と共有する一方、中央政府からの包括的補助金 (block grant) を使用することができる。ただし、各地域の持つ財政権限 (増税する度合い) など、地域ごとの差異も大きく (Greer and Scott 2004)、こうした地域間の違いが政策上の地域偏差に反映される。例えば、スコットランドでは公共の閉鎖空間での喫煙禁止、大学授業料の廃止など、ウェールズでは高等教育における新たな奨学金の導入、高齢者へのバス・パスの導入などである (若松 2007)。

権限委譲が中央・地方関係にとってどのような意味を持ったのか、という点に関しては、「多層的ガバナンス」(Bache and Flinders 2004; Gamble 2000; Pierre and Stoker 2000; Wilson 2003) の観点が示唆的である。この見方によれば、権限委譲のプロセスは、社会亀裂を促進し紛争を引き起こす。しかし、Bache and Flinders によれば、一部の機能と責任の委譲は、イギリスの国家戦略上の問題を優先するための「過負荷の低減」(overload reduction) であるかもしれない。「多層的ガバナンス」はイギリスの国家権力の明らかな弱体化を必ずしも意味しない。

他方で、John and Copus (2011) によれば、地方政府の地位に関連する二つの要素は自由裁量とより高いレベルの政府へのアクセスであり、地方政府が住宅・教育・社会サービスのような重要なサービスの提供者であることは、全体的なガバナンス構造 (overall governance system) の中で地方政府を強力にする上では十分ではない。また、Bulpitt (1983) によると、中央は国

際情勢と経済に興味があり、周辺地域の自治には寛容である。同時に、中央政府は、地方政府の劣悪なサービスについて、地方政府を非難することができる。つまり、イギリスの政治において、地方政府は十分に効果的で強力な勢力ではない。

梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『現代イギリス政治』によると、1997年労働党政権の誕生に伴う三つの地域への分権は、それぞれの状況に応じて特別に行われた。つまり、イギリスにおける分権改革の特徴は三つの地域の歴史、文化、政治状況を反映して、非対称的分権になっていることである。

このような指摘がある中で、なぜ権限委譲という政策が提起され、実施されたのか。Seldon and Kavanagh (2005) によれば、政党政治が鍵である。全国政党（労働党、保守党、自民党）は、権限委譲は単一政府制の政党（unitary party）と地域政治の要求の間の潜在的矛盾を拡大すると考えた。スコットランドとウェールズにおける得票は全国選挙レベルにおける成功に貢献する一方、地方レベルでの政党実績とも関連するため、全国政党は、多層的な選挙政治の新しい文脈に適応しなければならない。すなわち、権限委譲の下では、各政党は地域の有権者を引きつけるために地域の関心事を重視せざるを得なくなる。

1997年から約13年続いた労働党政権は2010年に保守党政権へと交代したが、この間に権限委譲（即ち、地方分権の試み）は止まらなかった。権限委譲への態度から見ると、政党政治は一貫性を保つ一方、重要性を示す。先行研究においては、イギリスにおける集権化と分権化が相互作用しながら変化してきたことについての検討が十分であるとはいいがたい。この点を明らかにするためには、政党および選挙政治の中での政策の展開が中央・地方関係に対する影響及び権限委譲がウェストミンスター議会制に対する影響を分析することが不可欠である。

（１．３）研究の目的

権限委譲を実行に移したブレア政権以来、イギリスでは首相への権力集中が目立つようになり、政治的集権化がますます進行した。一方で地方市民の権利要求も増え、これに対応してブレア政権は新地方主義という概念を提出した。2010年の政権交代後、保守党のキャメロン首相も新地方主義を支持し、それに関連する法案を成立させた。「2011年地方主義法案」は、中央に集中する権限を地方自治体や地域社会に移譲し、地域住民やボランティア団体が主体的に地域運営に参加できるような社会「大きな社会」（The Big Society）を目指すものであった（片木 2017）。

それでは、ブレア政権からキャメロン政権までの間に、中央集権化と地方分権化の関係は、全体としてどう変化してきたのか？以下の三つのシナリオが想定できる。一つは、中央集権化が徐々に強まり高いレベルを維持する一方、分権化のレベルはブレア政権からキャメロン政権に至るまでの間に低下した可能性である。二つは、中央集権化のレベルがブレア政権からキャメロン政権に至るまで低下し、地方分権化のレベルが徐々に高まった可能性である。最後は、ブレア政権からキャメロン政権に至るまで、中央集権化と地方分権化がともに強化された可能性である。

以上の問題を研究するために、本稿は時間（1997年から2016年までの政府交代）、地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）、政策（権限委譲）の分析枠組みのもとで議論を行い、加えて、権限委譲と並行して展開したイギリスの新地方主義の意味に注目したい。

2. 1990年代末以降のイギリス中央政府と地方政府との 関係の発展

1934年の SNP（スコットランド民族党）の結成は、20世紀におけるイギリ

ス中央政府と地方政府との関係の変化をもたらす一つの契機となった。一方、第二次世界大戦の終結後には、戦時の中央集権は適用されなくなり、50年代後半から70年代前半まで、地方政府は効率性と権限が不足し、十分な社会保障を提供できなくなっていた。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域主義が台頭する中、ウィルソン政権のもとで、地方政府の権限を拡大することが重要になった。

この流れは1979年の地域議会・自治政府設置のレファレンダムにつながるが、このレファレンダムで、スコットランドとウェールズ両地域で権限委譲派が敗退し、同年に発足したサッチャー政権（保守党政権）によって分権化の動きが封じられた。1979-90年のサッチャー政権は社会保障を支える「大きな政府」が財政難を招いたという理由で、財政の面で中央集権を拡大し、人頭税を打ち出して、国民的な支持も失っていった。失業者と低所得者の激増につれて、この人頭税は各地域内で抗議を引き起こし、中央政府への不満が徐々に募っていった。

その後、90年代前半のメジャー保守党政権は景気を回復するために、地域再生政策を推進して、包括的な補助金によって中央政府の指導力を維持すると同時に、地方自治体や地域組織の参加を重視する政策へ転換した（八木橋 2007）。続いて、労働党政権下での1997年のスコットランドとウェールズのレファレンダムでは、権限委譲が確立され、地域議会・自治政府設置が決まった。当時、権限委譲に対する各政党の立場は明瞭に分かれており、保守党が一貫して反対する一方、自由民主党は労働党とともに賛成し、また、スコットランドの連合王国からの分離独立を究極の目標とする地域主義政党である SNP もレファレンダムにおいては賛成の立場を明らかにした。しかし、権限委譲後、スコットランドでは、SNP がさらに勢いを増し、2011年5月地方選挙では過半数を制した。

この間に全国レベルでは二大政党制が崩壊しつつあり、2010年総選挙で二大

政党のどちらも過半数を獲得できなかった。そして、2010年総選挙で戦後英国政治史上初めての連立政権が発足することになった。要するに、イギリスにおいて、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域主義の台頭によって、単独政党政権、中央集権というウェストミンスター・モデルの重要な構成要素において、大きな変化が起きていたのである。

(2. 1) イギリス労働党の権限委譲

ブレア政権下における権限委譲改革の結果としてスコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会が成立したことは、独自の歴史と文化を持つイギリスの諸地域に、地域固有の問題を自らの手で解決する権限が与えられたことを意味している (小堀 2012)。一方、ブレア政権では、政党に代わって、人々の支持を調達する役割を担う存在が必要になり、この役割が首相や党首個人に期待されるようになった。政治指導者たちが個人として約束をすることで、支持の調達が図られる面は確かに増していた (高安 2018)。

権限委譲は、制度的にはウェストミンスター議会と中央政府の自己抑制に依拠する (高安 2018)。Rose (1974) によれば、イギリスにおいては七つの権力パターンがある。そのパターンの一つとしての支配集団型モデルは、イギリスでの外交および防衛に関連する。これらの関連問題についての諸決定は、一貫して単一集団の責任者たち (首相、外務省、国防省など) によって完成される。ブレア政権下における権限委譲では、一部の国家の基本的な権限が中央から委譲されたが、これらの地方の権限は中央政府に拘束されている。

権限委譲後のイギリスで、中央政府の主権、即ち、議院内閣制というウェストミンスター・システムが生き続けていることは疑う余地がない。とはいえ、各地域もこの新しい政策から利益を受け、地域政党が大きな支持を得ることになった。地方議会の設立はウェストミンスター議会において周辺的地位に甘んじていた民族政党にとって政治的チャンスを与えるものであったが、それらの

民族政党の中で特に SNP は顕著であった。他方でこうした民族政党の台頭により、地域の政治システムにまで中央 vs. 周辺の対立軸が持ち込まれた点も重要である (Bohrer and Krutz 2005)。

(2. 2) 地方政府の権限—スコットランド、ウェールズ、北アイルランド

スコットランドで1997年に権限委譲のための政府白書「スコットランド議会」(Scottish Parliament) が発表された後、1999年にはスコットランド議会総選挙によってスコットランド政府 (Scottish Executive) が成立した。中央議会で制定されたスコットランド法によって、様々な分野はスコットランド議会とそこで選ばれるスコットランド第一大臣を含むスコットランド政府の管轄とされたが、連合王国憲法の枠組みの中で、外交、安全保障、社会保障政策、金融 (マクロ経済政策) などはウェストミンスター議会の管轄となった。

確かにスコットランドでは、地域の特性に由来する独自の政策だけでなく、他地域と比べて先進的な法律が制定された (Keating 2010)。イギリスの教育省は、今やイングランドの教育しか管轄していない。従って、スコットランドでは大学を含めた学校制度は、イングランドなどと異なる形で定めることができる。イングランドで、節目の学年におけるキー・ステージ試験が初等・中等教育で行われているが、これはスコットランドで行われていない (梅川 2016)。また、スコットランド議会は大学授業料を廃止した。しかし、スコットランド／イギリス両政府間関係を考察すると、スコットランド議会・行政府とイギリス政府・ウェストミンスター議会との関係は、集権的な法制度、財政制度 (Armstrong and Ebell 2014) によって規定されているのである。

1997年のレファレンダムを経て、1999年に最初のスコットランド議会選挙が行われて以来、1999年、2003年の2回の選挙で労働党が第一党になり (Jones and Scully 2006)、2007年選挙では、SNP が第一党になった。表 2-1 によれば、2007と2011年スコットランド議会選挙では SNP が大躍進を遂げた。し

かし、過去3回のスコットランド議会選挙で、一度も過半数を制した政党はなかった。2011年スコットランド議会選挙で、SNPが過半数議席を獲得し、独立を問うレファレンダムの可能性が高まった。そして、2012年に、スコットランド第一大臣アレックス・サロモンドは2014年に独立を問うレファレンダムを実施すると発表した。

表2-1 スコットランド議会選挙の政党別獲得議席数

	1999	2003	2007	2011	2016
保守党	18	18	17	15	31
労働党	56	50	46	37	24
自民党	17	17	16	5	5
SNP	35	27	47	69	63
緑の党	1	7	2	2	6
その他	2	10	1	1	0
計	129	129	129	129	129

(source from: スコットランド議会 <http://www.parliament.scot/msps/election-results.aspx>)

ウェールズでは、1997年総選挙後に白書「ウェールズの声」が発表された。その内容は、ウェールズ議会（Welsh Assembly）の設置、議会で選出される第一大臣と行政府の設置と、そのためのレファレンダムの提案であったが、ウェールズ議会の権限はウェストミンスター議会の立法の下での二次的立法にとどめられ、課税権保持の提案もなかった（梅川 2016）。換言すれば、ウェールズ議会は、法律を制定する権限はなく、法律より下位の法令を制定する権限しか与えられていない（国立国会図書館調査及び立法考査局 2003）。

ただし、労働党ブレア政権下では、こうしたウェールズの自治権をさらに拡大することを目指し、2006年ウェールズ政府法において、スコットランド議会と同等の第1次立法権を認めた（梅川 2016）。その後のレファレンダム（2011年）の結果、ウェールズは第1次立法権を獲得した。

また、梅川 (2016) によれば、ウェールズではスコットランドほど分権を要求する意向が強くなかった。ウェールズでは労働党が長い間に優越な地位にある (表 2-2 を参照)。政党システムとしては、穏健な多党制ないしは優位政党制 (Pempel 1990) ということになる。そして、スコットランドとの対比で言えば、ウェールズ議会の権限は相対的にさらに弱く設定されている点が特徴的である。したがって、ウェールズ政府・議会の構成と権限についても、スコットランド政府・議会と大きな違いがある。例えば、ウェールズ議会はスコットランド議会と異なり、所得税率の変更権がない。しかし、財政について、ウェールズ政府の歳入はスコットランドと同様に財務省からの補助金に依存している。

表 2-2 ウェールズ議会選挙の政党別獲得議席数

	1999	2003	2007	2011	2016
保守党	9	11	12	14	11
労働党	28	30	26	30	29
自民党	6	6	6	5	1
ブライド・カムリ	17	12	15	11	12
英国独立党	0	0	0	0	7
その他	0	1	1	0	0
計	60	60	60	60	60

source from: ウェールズ議会 <http://senedd.assembly.wales/mgManageElectionResults.aspx?bcr=1>

ウェールズはスコットランドのように権限に対する強い欲求もなく、一方で、スコットランドのような不確実性もない。ウェールズは長い間、ウェールズ労働党の支配の下にあり、相対的な政治的安定を維持している。そのため、ウェールズが目指しているのは、スコットランドが強く訴えている分権化ではなく、ある種の「柔軟な権限委譲」である (梅川 2016)。つまり、ウェールズ議会は国会からの制約を受けつつ、立法権に関してはより多くの自由度を付与されることを望む。

梅川 (2014) によると、北アイルランドでは、1998年のベルファスト合意後も緊張と対立の過程があって、2000年代半ば以後、地域議会が停止と再開を繰り返している。北アイルランド政府と中央政府の緊張関係の原因は、連合を支持するユニオニストとイギリスからの独立を求めるナショナリスト両方の対立によって社会の分裂が生じた北アイルランド地域の独自性である。北アイルランド政府を指揮する第一大臣と副第一大臣はユニオニストの最大政党とナショナリストの最大政党から選ばれる (Tonge 2006)。また、2010年まで、北アイルランド議会において、教育、医療、経済計画、環境、司法・警察などの広範な領域に第1次立法権が与えられたが、ウェールズ議会のように課税権を持たない。

以上述べたように、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおける分権改革はそれぞれの状況、例えば、異なる地域、歴史、政治の安定性などに対応して (Jeffery and Wincott 2006) 異なるレベルで行われたものである。したがって、権限委譲の法的側面は地域ごとに異なる結果となった。すなわち、イギリスにおける権限委譲政策の一つの特徴は、各地域の間での「非対称的分権」であると言える (梅川など 2014)。

(2. 3) 中央政府と地方政府との関係

権限委譲前、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドには、中央政府の総合出先機関として、スコットランド省、ウェールズ省、北アイルランド省がそれぞれ設けられて、これらの省は、中央政府の命令を現地において忠実に実施する機関であった (石見 2009)。2011年以前にウェールズ議会に認められていた第2次立法権は、権限委譲前に行われてきた行政的分権化の枠内に留まっていた。これに対して、権限委譲後に第1次立法権を獲得したスコットランド議会、2011年以降のウェールズ議会への権限委譲改革は、政治的分権化と言うべきものである。

さて、スコットランドやウェールズの自治政府・議会設置の際に実施されたレファレンダムは、諮問的なレファレンダムであって、法的にはウェストミンスター議会のみの決定でこれらを実行できた。また、実際に、1972年や、2002年に、イギリス政府は北アイルランド自治を治安上の理由から停止した。すなわち、イギリスにおける権限委譲は、ウェストミンスター議会によって改廃が可能であるという側面を持つ。ブレアにとって、権限委譲とは国家の安定化と中央の一貫した権威を意味し (Bradbury 2006)、分権政策は集権の傘下にある。

また、高安 (2018) によれば、ブレア政権による権限委譲の後、ウェストミンスター議会は、地方の議会と協議せずとも、一方的にスコットランド、ウェールズと北アイルランドでの議회를廃止できる。言い換えれば、権限委譲はイギリスの集権的な議院内閣制の実質を変えなかった。ウェストミンスター・システムの特徴である国会主権は連合王国の基本的統治原理であり、これはスコットランド議会開設後も変更を来していないと解釈されている (山田 2015)。これらの研究結果から見ると、ブレアは、委譲された権限が依然としてウェストミンスター議会に留保されていると考えていた (Campbell and Scott 2007)。

90年代半ば以降、特に2000年代に入ると、首相の優位はさらに進んだ (Foley 2000)。実際に、ブレア政権によって、首相官邸と内閣府の連携が強化された。執政、政党、地方選挙過程などの角度から考えると、首相の権力は明らかに増大し、首相官邸を中心に制度化された。ブレア政権の特徴は内閣と議会を軽視する一方で、首相を中心とする側近集団への集権化を強めた。首相とほかの閣僚との関係は非対等とされている (高安 2018)。

しかし、権限委譲がいったん軌道に乗ってしまえば、地域議회를廃止するのは簡単なことではなくなる。2002年に行われたある世論調査によれば、スコットランド議会がいっそうの政治的影響力を持つべきであるが、依然としてイギリス政府の方が大きな力を持っていると考える市民が多数を占めている現状で

ある。いかに法制上は可能であるとしても、権限委譲後のスコットランド議会の同意なしにスコットランド法を改正することは政治的に実現可能性が極めて低いと考えられる（Bogdanor 1999）。このような中において、ブレアが押し進めた権限委譲政策は内在的な両面性を持っていると考えられる。

3. イギリス新地方主義

権限委譲によって、いくつかの政策分野の権限は中央から地方へ委譲して、3つの地域の自治権は拡大される。この政策は権限を持つ機関（スコットランド議会など）に集中する。しかし、地方の行政サービスの質を向上させるために、権限委譲だけでは不十分である。従って、その不足を補うために、新地方主義は提起される。

「新地方主義」の概念の出現は、現代イギリスの複雑な地方運営体制の一つを反映するものである。すなわち、新しい地方運営の原則として、中央・地方の新たな関係を作り直すことを主張し、地方自治と地方民主の内包を修正・改訂し、中央・地方・民衆が互いに協力する多元化・ネットワーク化・コミュニティ管理モデルを構築することを主張している。

（3. 1）新地方主義の概念および権限委譲との関係

スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの3つの地域に対する権限委譲の多様性を踏まえ、以下においては下の自治体レベル（即ち、ローカルレベル）の状況から新地方主義を検討する。新地方主義を分析するために、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地方自治体構成が必要である。図3-1が示すように、新地方主義は権限を地方政府に委譲するだけでなく、さらにコミュニティや主権者である国民に委譲する。

表3-1 スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地方自治体構成

区分	スコットランド		ウェールズ	北アイルランド
地域政府	Scottish Parliament (スコットランド議会)		Welsh Assembly (ウェールズ議会)	Northern Ireland Assembly (北アイルランド議会)
県機能 市町村機能	unitary authority (単一自治体) (29)	island council (島嶼議会) (3)	unitary authority (単一自治体) (22)	district (ディストリクト) (26)
より小さい 自治体機能	community (コミュニティ) (約1,350)		community (コミュニティ) (735)	

出典：<http://www.f.waseda.jp/katagi/bunkenronA11.pdf#> (片木)

1997年以降、ブレア政権は、地方政府の近代化プロジェクトを推進するとともに、その民主化を目的として国民の参加を強化し、同時に中央集権化戦略を実施することによって、地方自治の発展を制限した。中央地方関係をめぐるこの矛盾した動きは、「ブレア・パラドックス」(Blair Paradox)と呼ばれる(Mair 2000)。

「ブレア・パラドックス」の文脈において、「新地方主義」は、地方政府が中央政府の制御から離れるための戦略である。その目的は、権力と資源を直接的に関係者(コミュニティの市民)に委譲することである。新地方主義が生まれる以前のウェストミンスター・モデルへの不満は、政治エリートへの権限集中にあった。しかし、新地方主義は政治エリートによる政策決定の独占を批判し、各地域の利害関係者や一般市民の政治参画を促進することにより、地方の民主主義を発展させて、中央と地方の緊張関係を緩和することを意図している。

確かに20世紀末以降、イギリス政府が直面する問題は大きく変化し、道路や学校、病院などのインフラストラクチャーや水、電気、ガスなどの基本的な生活資源の充実に加えて、ますます多くの人々が求めるソフトな条件を満たすことが必要となった。例えば、環境保護について、持続的發展が可能な環境、より健康な社会的条件の下での教育環境の確保、経済成長を実現とグローバル化

の挑戦への対応、などである。こうした地方住民の様々な新しい需要に対して、選挙による地方政府だけで対応するのは明らかに不可能である。それには異なるレベルの政府・部門と一般民衆との協力が必要であるため、新たな形の地方体制の形成が求められる。換言すれば、新しい地方主義の出現は、イギリスにおける社会、経済および政治の新たな変化の産物であると言えるだろう。

「新地方主義」の意義は、政治と経済の両面から解読することができる。政治的な面から見れば、「新地方主義」は、国民の参加と国民の精神を高めることによって、また地方民主を強化することによって、地方政府の責任と地方管理を強化し (Swenden 2006)、法律の枠組みの下で自由裁量を実施し、地方の問題を解決する能力を向上させ、地方の自治拡大を実現することを強調している。一方で、経済的な面から見れば、「新地方主義」は小規模な管理組織という原則を強調する。中央政府の規模が大きすぎて、国家経済の健康的な発展に役立たないと考えられている。小さい規模の地方政府は更に透明で、公民の需要を理解して、経済の急速な発展を推進することに有利である。

(3. 2) 新地方主義の特徴

まず、旧来の地方主義と対比して、新地方主義の特徴を紹介する。旧来の地方主義を提唱した1980年代の分権化論者は、中央政府が地方に変化をもたらすとは思わなかった。これに対して新地方主義は、地方レベルでの中央政府の役割を受け入れる。また、旧来の地方主義と違って、新地方主義は地方自治体だけの役割に集中することがない (Powell 2004)。新地方主義はより広い視界をとる (Willett 2015)。例えば、コミュニティと他の公共サービス組織 (例えば公共医療と警察) などである (Malcolm and Andy 2016)。ただし、新地方主義の目的は、地方の管理に国家の目標を背離させることではない。

より一般的に言えば、新地方主義には以下の2つの特徴がある。

(1) 行政権の委譲

新地方主義は政治権力の委譲よりむしろ行政権力の委譲を強調した。新地方主義は通常は行政権力の委譲として理解されているが、伝統的な地方主義は主に政治権力の委譲を意味する。新地方主義者は必ずしも選挙による地方政府を中心として活動するとは限らない (Webb and Collis 2010) ので、これも新地方主義の柔軟性を意味している。従って、政府間の関係処理の問題で、新地方主義は中央政府の管理に直接な対立を形成することは簡単ではない。

新地方主義者の視点から見れば、伝統的な地方主義の多くの理念が今の状況では意味がない。重要なのは純粋な中央集権制度ではない、地方当局の自由性と柔軟性を強調することである。新地方主義は、中央政府の役割を否定せず、同時に地方の役割と可能性を考慮する。

(2) 地方への制約付き裁量権の付与、市民参加の促進

地方は、地方の需要をよりよく理解しているため、地元の問題をよく解決するための提案を提出することができる。新地方主義は民主主義を強化する手段とするようになった (Painter 2011)。地方政府は、中央政府に比べて、地方の事務をより良く履行することができるから、地方政府が一定の自由裁量権を持つことを許される。確かに、この自由裁量権は限られている。その前提条件は地方政府がまず中央政府の政策の優先性を認めることである。要するに、地方は、より多くの権限と自由を持つために、集権化 (中央の権威) を支持する姿勢を表現しなければならない。また、市民参加への促進も特徴の一つである。例えば、キャメロン政府の「大きな社会」の提案は、地方自治と社会管理を提唱した。

(3. 3) 新地方主義の行方

実際に新地方主義が直面する問題は様々である。イギリス地方政府の規模はヨーロッパの他の国の規模より大きいと、人口が多いコミュニティの住民の

利益を十分に代表できない。将来的には、現行の地方政府より小さな政府を模索する必要がある。また、中央地方関係を分析する際に、両者の間の「分業」という問題を考慮に入れる必要もある。中央政府と国会の主要な役割は法律と政策の制定である一方、地方政府は主に政策の実施に力を注ぐ。これにより、新地方主義がある程度支持を受けながらも、ウェストミンスター・システムの下での伝統的な中央集権的主張が依然として強い影響力を維持している。

4. 「2010-11年地方主義法案」

2010年5月総選挙の結果、イギリス議会は「宙吊り」の状態となり、その中から第一党の保守党と第三党の自民党との間で連立政権が成立した。2010年12月13日、キャメロン連立政権により「地方主義法案」(Localism Bill) が下院に提出された。この法案は「中央集権から地方分権へ」の制度構築を目指すものと言える (内貴 2012)。2010年に、キャメロンは、政府報告の中で次のような統治理念を示した。「我々は、ウェストミンスターを整頓すべく、ウェストミンスターとホワイトホールから全国の議会、コミュニティ、家庭まで権力の根本的な再配分を監督したいと考える」(HM Government 2010, p. 7)。この法案は地方 (特に、コミュニティ) への権限委譲を目的として、国会での審議と三つのバージョンを経て、2011年11月までに完成し成立した。法案委員会 (Public Bill Committee) で修正された第三版地方主義法案 (Localism Bill) は2巻に分かれている。その中で、前半は条項を含む。後半は法案のスケジュールを含む。

同法案の立法化によって、中央政府から地方自治体へのより多くの自由裁量権と地方自治体から地域コミュニティへのより多くの権限が付与され (中西 2016)、地方主義の実践という連立政権の方針が実行されることになる。条項の前半は地方自治体及び地方コミュニティの権限強化などについて、後半は主

に公営住宅、建築許可申請制度、ロンドン行政などについてカバーしている（財団法人自治体国際化協会 2010）。

（４．１）「2010-11年地方主義法案」の重要な関連内容についての分析

まず、イギリスの地方自治制度（財団法人自治体国際化協会 2010）によると、「2010-11年地方主義法案」は、地方自治体に対する「包括的権限」（general power of competence）の付与、地方議員の行動基準に関する制度変更、ビジネス・レイトの改革などをカバーしている。また、その制度のもとで、地方自治体に対し、法律で禁止されていない如何なる行動も行うことができる法的権限として、「包括的権限」を付与する（財団法人自治体国際化協会 2010）。「2000年地方自治法」（Local Government Act 2000）は、イングランド及びウェールズの自治体に対し、経済的、社会的、環境的福祉の追求のため、自治体が有効と考えるあらゆるサービスを一定の制限の下で実施する権限を付与していたが、「包括的権限」はこれに代わるものとなる（Clair Report No. 381）。次いで、中央政府が策定する地方議員行動規範の採用の地方自治体への義務付けを撤廃すると同時に、自治体は、これに代えて、自主的に地方議員の行動規範を策定できる（財団法人自治体国際化協会 2011）。

なお、「2010-11年地域主義法案」の内容の一つは、地方自治体が選択できる行政形態として「委員会制度」を復活させる、ということである。「委員会制度」とは、地方議会の各委員会が執行機関として機能する行政形態であり、「2000年地方自治法」によって廃止されていた（財団法人自治体国際化協会 2011）。

また、地方コミュニティの権限強化に関して、地方住民が、地方にとって重要であると考えられる全ての問題について、自治体に住民投票の実施を提案することを可能にする。ただし、住民投票の結果は、自治体に対して法的拘束力を持たないものとする（当時は、非常に限られた事項についてのみ、地域での

住民投票が可能となっていた)。2000年代初期におけるニューレイバーの新地方主義は主に都市現象であり、都市近郊に多少の自治権を与えるものであったが (Painter 2011)、キャメロン連立政権の地方主義の下では、かねてからの「都市」と「郊外」の境界線を打破する、より広範にわたる分権化が進められた。(Colomb and Tomaney 2016)。

次に、地方住民の権限として、「地域コミュニティの資産購入の権利」(community right to buy)、「地域コミュニティの開発の権利」(community right to build)、「地域公共サービス提供申出の権利」(community right to challenge) が法案に導入された。このように2010-11年地方主義法案は、地方コミュニティと住民自身の権限を強化する一方、自治体または地方政府の独断を抑える。

(4. 2) 「2010-11年地方主義法案」の意義

連立政権は、前労働党政権を中央集権の政策を推し進めてきたと批判し、保守・自民連立政権は、地方分権への転換を図ることを掲げ、いくつかの重要な点で制度改正を行った (内貴 2012)。

地方分権については連立政権発足時の合意文書に次のように明確に位置づけられている。

「連立政権は『大きな政府の時代は終わった』との確信を共有している。中央集権、トップダウン的なコントロールは失敗であることは証明された。連立政権は、今こそ英国において、権力の分散を図る時期を迎えたと信ずる。政府が、人々が、より良い生活をもとめて一緒に行動することを支援することが唯一の、成功する道である。要するに、権力と機会を中央政府内に内蔵させるのではなく、住民に分散することが我々の目標である。」(Cabinet Office 2010a)

この合意文書から見ると、連立政府は政府の従来のある方 (中央政府の過剰

介入)を改善し、権限を中央政府から地方政府へ委譲するだけではなく、また政府から市民とコミュニティへ委譲する。市民は、地域における民主的な説明責任、競争、選択、社会的な行動という仕組みを通じて、国と公共サービスを改善する力を手にすることとなる。

トニー・ブレアの新地方主義の理念の下でさらに発展した地方主義によって、コミュニティが、政府を代表して、中央から地域住民への根本的な権限委譲を主導する。人々により多くの発言権、選択権、地域の施設やサービスの所有権を付与することとすることで、地域の決定を市民生活の当然の一部とする。行政機関の透明性を高めることで、人々は今何が行われており、誰が何のために公金を費やしているか知ることとなる。

イギリスは、ウェストミンスター・システムに特徴づけられる中央集権的な国であるが、法律改正により、地方の権限を拡大し国民のニーズにあった政策、制度に変更した。この地方分権改革の目的は、「大きな政府」(The Big Government)ではなく、コミュニティや社会の責任と市民の自由がより強い社会を創出する「大きな社会」である。従って、中央集権的な政府より権限をもっている小さな政府が人々の生活を改善し、地方の住民にとって必要な福祉を提供し、人々に市民社会への信頼感を持たせることが、想定されているのである。

5. 結論

スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域議会の問題であり、サッチャー首相が「地域議会の設立は連合王国の基盤を揺るがす。」として頑なに権限委譲を拒み続けた(Clair Report No.381)。それに対してブレア労働党政権は「地域議会の設立」を不可欠なものとして、次々に地域議会を設立させた。

4つの地域で構成される「連合王国」イギリスでは、現在、独立あるいは地域内で自治を要求する地域主義政党が誕生し、国会にも議員を送り込むなど、その勢力は1970年代以降拡大し続けている。近年にスコットランドにおいてはその独立を標榜する SNP がスコットランド議会の過半数を占め独立への動きを鮮明にしてきた。ウェールズにおいてもウェールズ民族党が勢力を拡大しつつあり、第一党のウェールズ労働党との連立政権を組む。北アイルランドでは長い闘争の歴史に終止符が打たれ平和が実現し自治権が復活したが、独立の動きが明確になる日が来るかもしれない。

歴代の政権にとって、地方分権を進めることと中央政府の権威とのバランスは重大な議題である。理論的に、地方主義法案は中央政府とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域政府と強力な関係を築くために、ブレア政権下の新地方主義より優れた権限委譲の手段として発表された。ブレアは、もちろん労働党の指導者として権限委譲を提出したが、一方で、権限委譲が実際に実施し始める時から、かなり強硬に自分の意見を堅持して (Foley 2000)、地域の事務に干渉した。例えば、ブレアはウェールズ議会の第一相の選出に干渉して、自分の信任のあついたラン・マイケルを候補者として立てた。

地方への権限委譲は、ここ数十年に国家再構築の中心的な構成要素になって、ガヴァナンスの再定式化 (reformulation of governance) において重要な役割を果たしてきた (Rodriguez-Pose and Sandall 2008)。しかし、イギリスでは、長期にわたって中央集権化と地方分権化が共存しているが、それぞれの割合が時期によって異なっており、この点に注意しながら中央・地方関係の変遷を整理しなければならない。

ブレア政権前期 (1997-2001年) の個人魅力と新しい政策のアピールのおかげで、ブレア首相への集権化はますます明らかになった (高安 2018; Casey 2009)。地方分権政策は確かにブレア政権の中央集権に従属していたが、この時期の権限委譲の過程では、集権化も分権化もともに強化された。ブレア政権

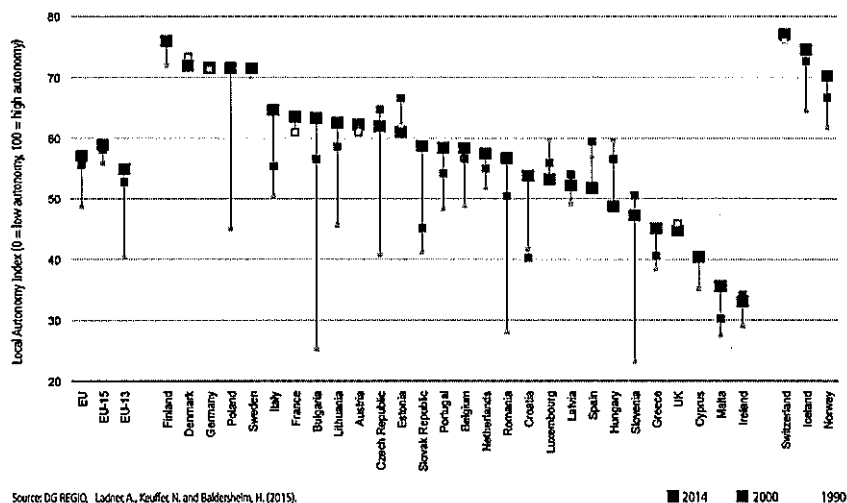
中後期(2001-2007年)には、労働党における党組織の中央集権的傾向(若松 2007)が明らかになり、同政権の集権化政策が次第に地方の不満を引き起こすようになった(Campbell and Scott 2007)。

ブレア政権後期(2005-2007年)には、地方分権化と新地方主義はほとんど発展していない(Lovering 2010)。2010年の政権交代後、キャメロンはブレアほど注目されていないが、中央集権化の状況はあまり大きく変わっていない。キャメロン時期の中央集権の傾向表現は、費用問題で下院議員を解雇すること、地方の決定権を奪うこと、Joanne Cashを候補者にしないと地方政党を解散するといった北ウエストミンスターの活動家(Westminster North:下院の選挙区)を脅すことである(Crick 2010; 高安 2018)。

キャメロン政権期には、中央集権化が特に強化されたわけではないが、大きく弱まってもない。その一方で、保守党・自民党連立政権は権限を委譲する約束を作り、「新地方主義法案」の制定を通じて地方主義の新たな時代を切り開いた(Colomb and Tomaney 2016)。要するに、キャメロン政権下では、集権化が依然として継続しているが、分権化も発展していた。従って、全体的に、ブレア政権からキャメロン政権まで、中央政府の集権化は高いレベルにあるが、地方政府への分権化も強くなったのである。

結論として、ウェストミンスター議会制は変化したが、その変化の程度はウェストミンスター議会制自体が我慢できる範囲の譲歩に過ぎず、大きくはないと言える。上記の引用のように、中央は国際情勢と経済に興味があり、地方が自治を行うことを進んで認める(Bulpitt 1983)。

再び新地方主義の話、即ち、ローカル・レベルに目を向ければ、図5-1が示すように、欧州のほかの国に比べて、イギリスの地方自治体は明らかに弱過ぎである。小堀(2012)によれば、地域主義の進展はウェストミンスター・モデルを容れさせる重大な要因である。スコットランドとウェールズでの議会・自治政府設置により、ウェストミンスター議会による一元的な支配は崩されて



Source: DG REGIO, Ladner, A., Kaufert, N. and Baldesheim, H. (2015).

Data from <https://www.centreforcities.org/blog/uk-cities-need-autonomy-compete-european-rivals/>

図 5-1 1990-2014年の国別の地方自治

いる。医療、教育、地方自治、住宅などに関しては、これらの自治政府に権限が移され、ウェストミンスターは権限を持っていない。

地方の権限の変化のため、ウェストミンスターの一元的支配が崩されつつあることは、ウェストミンスターが主導的な地位を失うことを意味しない。また、ますます首相に権限が集中することも、ウェストミンスター議会制の中央集権的特徴の表れである。しかも、新地方主義は事実上イギリス中央政府の指導の原則であり、地方自治の有限性を体現しており、地方は常に主要政党総選挙での予備戦場である。これらは再集権化の兆しとなるかもしれない。

しかし、イギリスの集権化と分権化は互いに制約し合う関係である。イギリスの長い自治体史を見れば、中央集権化が明らかになると、地方では分権を求める声が大きくなる。地方の権限が大きくなる時に、中央（特に与党）が集権などの手段によって地方を制限する。要するに、イギリスにおける中央政府・

地方府政府の関係は、単一国家の伝統的な集権化から集権化と分権化の両立へと転換したのである。

参考文献

- Armstrong, A., & Ebell, M. (2014) Commentary: Devolution Within the UK, *National Institute of Economic and Social Research and Centre for Macroeconomics*, 230 issue: 1, page (s) : F4-F8.
- Bache, I. & Flinders, M. (eds.) (2004) *Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Bogdanor, V. (1999) *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press.
- Bohrer, R.E. and Glen S. Krutz (2005) The Devolved Party Systems of the United Kingdom: Sub-national Variations from the National Model, *Party Politics*, Vol.11, No.6, pp. 654-673.
- Bradbury, J. (2006) Territory and Power, Revisited: Theorising Territorial Politics in the United Kingdom after Devolution. *Political Studies*, 54 (3) : 559-582.
- Cabinet Office (2010a). The Coalition: Our Programme for Government.
- Campbell, A. and Scott, R. (eds) (2007) *The Blair Years, Extract from the Alastair Campbell Diaries* (London: Hutchinson)
- Casey T. (ed.) (2009) *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*. Palgrave Macmillan.
- Chandler, J., & Hunt, M. (2000) Devolution and Decentralisation in the UK. *Public Policy and Administration*, vol. 15, 2: pp. 1-4.
- Clair Report No. 381 (Mar 8, 2013) (財)自治体国際化協会ロンドン事務所

- Colomb, C., & Tomaney, J. (2016) Territorial Politics, Devolution and Spatial Planning in the UK: Results, Prospects, Lessons, *Planning Practice & Research*, 31:1, 1-22.
- Crick, M. (2010) Lifting the lid on David Cameron's centralist tendencies, BBC NEWS.
- Data from: UK cities need more autonomy to compete with European rivals. <https://www.centreforcities.org/blog/uk-cities-need-autonomy-compete-european-rivals/>
- Foley, M. (2000) *The British Presidency: Tony Blair and the politics of public leadership*, Manchester University Press.
- Gamble, Andrew (2006) The Constitutional Revolution in the United Kingdom, *The Journal of Federalism*, Volume 36, Issue 1, pp. 19-35.
- HM Government (2010) *The Coalition: Our Programme for Government* (London: The Cabinet Office).
- Jeffery, C., & Wincott, D. (2006) Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition. *Publius*, vol. 36, no. 1, 2006, pp. 3-18.
- John, P., & Copus, C. (2011) The united kingdom: is there really an Anglo model?.
- Jones, R.C., & Scully, R. (2006) Devolution and Electoral Politics in Scotland and Wales, *The Journal of Federalism*, Volume 36, Issue 1, pp. 115-134.
- Keating, M. (2010). *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*. (2nd ed.) Edinburgh, United Kingdom: Edinburgh University Press.
- Lovering, J. (2010) Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New

- Regionalism' (Illustrated from the Case of Wales). *International Journal of Urban & Regional Research*, 23 (2) : 379-395.
- Mair, P. (2000). Partyless democracy - solving the paradox of new labour?. *New Left Review* (2) , 21-35.
- Malcolm Tait & Andy Inch (2016) Putting Localism in Place: Conservative Images of the Good Community and the Contradictions of Planning Reform in England, *Planning Practice & Research*, 31:2, 174-194.
- Painter, J., Orton, A., Macleod, G., Dominelli, L. & Pande, R. (2011) Connecting Localism and Community Empowerment; Research Review and Critical Synthesis for AHRC Connected Community Programme (Department of Geography, University of Durham). Available at <http://dro.dur.ac.uk/9244/> (accessed 6 October 2014).
- Permpel, T.J. (ed.) (1990) *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca N.Y.: Cornell University Press).
- Policy paper 2010 to 2015 government policy: localism (<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>)
- Powell, M. (2004) In Search of New and Old Localism, paper presented at ESPA net Conference, Oxford.
- Rhodes, R. A.W., Wanna, J. and Weller, P. (2011) *Comparing Westminster*, Oxford University Press, pp:225-256.
- Rodriguez-Pose, A. & Sandall, R. (2008) *From identity to the economy: Analysing the evolution of the decentralisation discourse*, Environment and Planning C: Government and Policy, 26, pp. 54-72.
- Rose, R. (1974) *Politics in England: An Interpretation*, Little, Brown

and Company.

Seldon, A. & Kavanagh, D. eds. (2005) *The Blair Effect* 2001-5, Cambridge University Press.

Swenden, W. (2006) *Federalism and Regionalism in Western Europe*, Palgrave Macmillan, 2006.

Tonge, J. (2006) *Northern Ireland*, Polity Press.

Webb, D., & Collis, C. (2010) Regional Development Agencies and the in England 'New Regionalism', *Regional Studies*, Volume 34, 2000 - Issue 9.

Willett, J. (2015) Devolution and Localism in England, *Regional & Federal Studies*, Volume 25, 2015 -Issue 3.

石見豊 (2009年)「英国における地方分権の概念」国士舘大学政治研究、21(3)。

梅川正美・阪野智一・力久昌幸編 (2014年)『現代イギリス政治』[第2版] 成文堂。

梅川正美・阪野智一・力久昌幸編 (2016年)『イギリス現代政治史』[第2版] ミネルヴァ書房。

片木淳 (2017年) 地方分権論 A、「大塚 大輔「英国『地域主権法』の概要」(月刊『地方自治』2012年2月号)」

国立国会図書館調査及び立法考査局 (2003年)「衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書」 pp.9-51。

小堀眞裕 (2012年)『ウェストミンスター・モデルの変容』法律文化社、17-40 頁。

高安健将 (2018年)『議院内閣制—変貌する英国モデル』中公新書。

中西典子 (2016年)「英国のローカリズム政策をめぐる地方分権化の諸相 (三) —労働党から保守党・自由民主党連立を経て保守党単独政権に至るまでの経緯—」立命館産業社会論集、第52巻第3号。

内貴滋 (2012年) 「地方自治の母国」の素顔とその評価—中央集権から地方分権への道— 都市とガバナンス、基礎自治体・広域自治体・国のあり方 Vol.17。

山田徹編 (2015年) 『経済危機下の分権改革「再国家化」と「脱国家化」の間で』 公人社。

八木橋慶一 (2007年) 「イギリスにおける地域再生政策—ブレア労働党政権下での取り組みからの考察—」、阪南論集社会科学編、Vol.43 No.1。

若松邦弘 (2007年) 『イギリス—地域における政治の創出—』 大島美穂編 『EU スタディーズ 3 —国家・地域・民族』 勁草書房。

財団法人自治体国際化協会 (2010年) 「英国の地方自治 (概要版) —2010年改訂版—」 (LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM) CLAIR。

財団法人自治体国際化協会 (2011年) 「英国の地方自治 (概要版) —2011年改訂版—」 (LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM) CLAIR。